

REDE DE CIDADES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: UMA LEITURA ECONÔMICO-ESPACIAL EM DUAS ESCALAS

Lucas Linhares

Escola Nacional de Ciências Estatísticas / IBGE

Bárbara Cobo

Escola Nacional de Ciências Estatísticas / IBGE

RESUMO

O artigo descreve a configuração da rede de cidades brasileira, efetuando análises macro e mesorregional sobre o perfil espacial da base demográfica e produtiva. Pesquisas geoespaciais do IBGE e seus recortes regionais são tomados como arcabouço de referência para pensar o desenvolvimento regional no Brasil. A análise buscou caracterizar a distribuição de cidades-polo na rede urbano-regional e mensurar o grau de concentração produtiva das regiões geográficas intermediárias, reunindo elementos para aferir a densidade econômica e a capacidade de irradiação de efeitos de desenvolvimento econômico das centralidades para suas regiões de influência. O artigo aponta a importância da emergência de novas centralidades para a promoção de um ordenamento territorial mais coeso nas regiões brasileiras, especialmente na região Nordeste.

Palavras-chave: Rede de cidades; desenvolvimento regional; Regiões de Influência de Cidades (REGIC).

ABSTRACT

Adopting some conceptual references and regional divisions from IBGE geospatial surveys, this paper describes the Brazilian city network, the spatial distribution of the population and the productive differentials between regions. Based on a macro-scale and a meso-scale approach, the text assesses the degree of demographic and productive concentration in Brazil and points out some elements to conceive an effective regional development policy. The emergence of new urban centralities, especially in the Northeast region, is important for achieving greater balance in the city network and the regional distribution of development opportunities.

Key words: City network; regional development; Regions of Influence of Cities (REGIC).

Introdução

O estudo da distribuição espacial da população e da base produtiva traz implicações relevantes para a formulação de políticas públicas. O perfil de ocupação espacial, com a formação de núcleos mais ou menos densos de população, obedece a um conjunto de determinantes de natureza social, econômica, política, geográfica ou cultural, condicionando as articulações urbano-regionais e dinâmicas de desenvolvimento. A rede urbana exerce papel central na organização espacial (CORRÊA, 2023).

O Brasil é um país de dimensão continental, em que fatores históricos e estruturais concorreram para a feição espacial que o país apresenta, marcada por hiperconcentração demográfica e produtiva na faixa litorânea e sobretudo no bloco macrorregional Sudeste-Sul. Fora desta “Região Concentrada” (SANTOS e SILVEIRA, 2021), a densidade produtiva é menor e a rede de cidades é mais desarticulada, prevalecendo centros locais com baixo grau de centralidade, sem capacidade de polarização. Adicionalmente, verificam-se poucos núcleos de função intermediária na rede, o que consubstancia uma capacidade limitada para ancorar dinâmicas de interiorização do desenvolvimento. As cidades de função intermediária exercem papel importante como nós organizadores da rede urbana. Estabelecem fluxos materiais e ofertam serviços para núcleos menores, funcionando como canais para a interiorização de oportunidades de desenvolvimento e contenção de pressões disfuncionais de demandas sociais sobre grandes centros. Dessa forma, sua ausência denota baixa coesão ou fragilidade urbano-regional.

A busca planejada de uma rede urbano-regional mais coesa passa pela criação de uma dinâmica espacializada de investimentos, com elevação da densidade produtiva das cidades de função intermediária e superior, sobretudo nas macro e mesorregiões mais pobres, onde a rede de cidades se mostra mais desestruturada. Por essa razão, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) apresenta entre seus objetivos “consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento” (BRASIL, 2024).

Nesse contexto, cabe frisar que os elementos geradores de oportunidades econômicas e bem-estar social encontram-se concentrados no território, modelando a configuração espacial conforme as desigualdades socioeconômicas nas diversas escalas. A transformação estrutural desse quadro passa pela emergência de novas centralidades de função intermediária com maior capacidade polarizadora, agenda que requer o impulso a dinâmicas de investimento que se traduzam no território em trabalho e renda, incorporação de complexidade produtiva, oferta de infraestrutura e serviços provedores de bem-estar social (DINIZ, 2013).

O presente artigo tem por objetivo realizar uma abordagem exploratória da configuração da rede de cidades brasileira, com vistas a identificar padrões, dinâmicas e perfis específicos que possam trazer referências para indicar caminhos e áreas prioritárias para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional. Um exercício dessa natureza requer a definição de recortes regionais e indicadores funcionais para o embasamento da análise. Nesse sentido, as pesquisas da área de geociências realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) oferecem estatísticas públicas e referenciais geográficos de análise que podem ser mobilizados. Serão utilizados dados do Censo 2022 para projetar a distribuição da população no território e dados das Contas Nacionais – Produto Interno Bruto dos Municípios (2020) para embasar as análises sobre perfil espacial da densidade produtiva. Os conceitos e recortes territoriais que orientam as análises são extraídos das pesquisas Regiões de Influência das Cidades (REGIC 2018) e Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias: 2017.

O texto é composto por quatro seções, além desta introdução. A segunda seção, a seguir, descreve as bases de dados e procedimentos metodológicos utilizados para respaldar as análises. A terceira seção propõe uma primeira aproximação analítica sobre a problemática regional brasileira a partir da escala macrorregional. A quarta seção, por sua vez, desce um nível na escala espacial, oferecendo um exame de corte mesorregional, a partir de uma leitura da hierarquia urbana com foco nas regiões geográficas intermediárias. Por fim, a quinta e última seção sintetiza algumas considerações finais, buscando articular sucintamente um arcabouço teórico-conceitual alinhado aos exercícios empíricos realizados e apontar alguns caminhos de aprofundamento da análise.

Materiais e métodos

Conforme já mencionado, as análises sobre a rede de cidades serão realizadas com base em dados e tipologias de duas pesquisas do IBGE: i) Censo Demográfico 2022; e ii) Produto Interno Bruto dos Municípios (2020). As referências espaciais são apropriadas de duas pesquisas geográficas, também realizadas pelo IBGE: i) Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2020); ii) Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017.

A proposta metodológica compreende dois exercícios de leitura empírica, adotando um procedimento hipotético-dedutivo de análise. Inicialmente, é elaborada uma análise descritiva da rede de cidades com o objetivo de iluminar aspectos mais gerais de caracterização do território e que demandam atenção para políticas públicas de desenvolvimento regional. Partindo da configuração espacial brasileira expressa pelos dados, empreende-se uma primeira análise que visa esboçar uma visão de conjunto em perspectiva macrorregional e, em seguida, uma segunda leitura analítica focalizando o plano mesorregional e suas dinâmicas internas.

Após a tabulação dos dados demográficos do Censo 2022 (população residente por município) e dos dados de Produto Interno Bruto dos Municípios (2020), foi realizado um procedimento de agregação territorial para compatibilizar a matriz de 5.570 municípios com os conceitos e tipologias adotados na pesquisa REGIC. O Censo 2022 e a base Produto Interno Bruto dos Municípios obedecem à divisão político-administrativa municipal, ao passo que a pesquisa REGIC utiliza critério de divisão territorial distinto, contemplando em alguns casos arranjos populacionais que agregam mais de um município.¹

Assim, este artigo adota como unidade territorial básica de análise o conceito presente na REGIC, em que os 5.570 municípios brasileiros, após os agrupamentos promovidos, se convertem em 4.899 “cidades”, sendo 289 arranjos populacionais e 4.610 municípios. É a partir desses 4.899 núcleos que a REGIC retrata a hierarquia urbana brasileira, projetando os fluxos de bens e serviços estabelecidos entre eles e sua articulação com áreas de polarização. Com a mensuração dos fluxos, a REGIC define a tipologia de classificação das 4.899 cidades conforme seu nível de centralidade ou poder de polarização: Metrópole, Capital Regional, Centro Sub-regional, Centro de Zona, Centro

¹ Arranjos populacionais consistem em agrupamentos de municípios definidos pelo IBGE no âmbito do estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil”. Esses recortes territoriais são núcleos contíguos em que predominam dinâmicas de integração e articulação urbana (IBGE, 2016).

Local. Por fim, considerando essa base de 4.899 cidades, os dados de população e PIB foram tabulados de forma agrupada em macrorregiões e regiões geográficas intermediárias para a realização das análises exploratórias.

Esquemáticamente, a análise proposta busca: i) identificar a presença de cidades - polo de função intermediária ou superior na rede (centros sub-regionais ou superior, conforme tipologia REGIC), captada pelos dados da hierarquia urbano-regional expressa pela REGIC 2018; ii) mensurar o grau de concentração do PIB das regiões geográficas intermediárias (RGINT) nas respectivas cidades-polo, procurando, dessa forma, reunir elementos preliminares para aferir a densidade econômica da RGINT e a capacidade de irradiação de efeitos de desenvolvimento econômico das centralidades intermediárias ou superiores para suas regiões de influência, bem como o potencial de emergência de novas centralidades promotoras de coesão territorial nas regiões brasileiras.

Análise macrorregional da rede de cidades

A configuração espacial é produto de fenômenos que operam em ordens diversas e sua análise requer uma abordagem multiescalar (BRANDÃO, 2012). O recorte macrorregional representa uma primeira aproximação relevante para a compreensão da questão regional brasileira. O propósito aqui é conjugar a ideia de território-zona, associada à divisão macrorregional, com a perspectiva de território-rede trazida pela pesquisa REGIC e sua visão dos fluxos intra e inter-regionais que definem a estrutura de polarização no espaço nacional (HAESBAERT, 2004).

Na tabela 1, é possível observar a presença de uma estrutura mais coesa e diversificada da rede de cidades nas regiões Sudeste e Sul, com núcleos de diversas ordens de centralidade articulados hierarquicamente. Em comparação a essas regiões, observamos a ausência de Metrôpoles de influência nacional e um número proporcionalmente menor de Capitais Regionais² na região Nordeste. Além disso, é possível observar no Mapa 1 que as centralidades de nível superior da região Nordeste estão localizadas precipuamente no litoral, revelando uma rede urbana territorialmente mais concentrada e com maiores obstáculos à interiorização de infraestruturas e oportunidades econômicas.

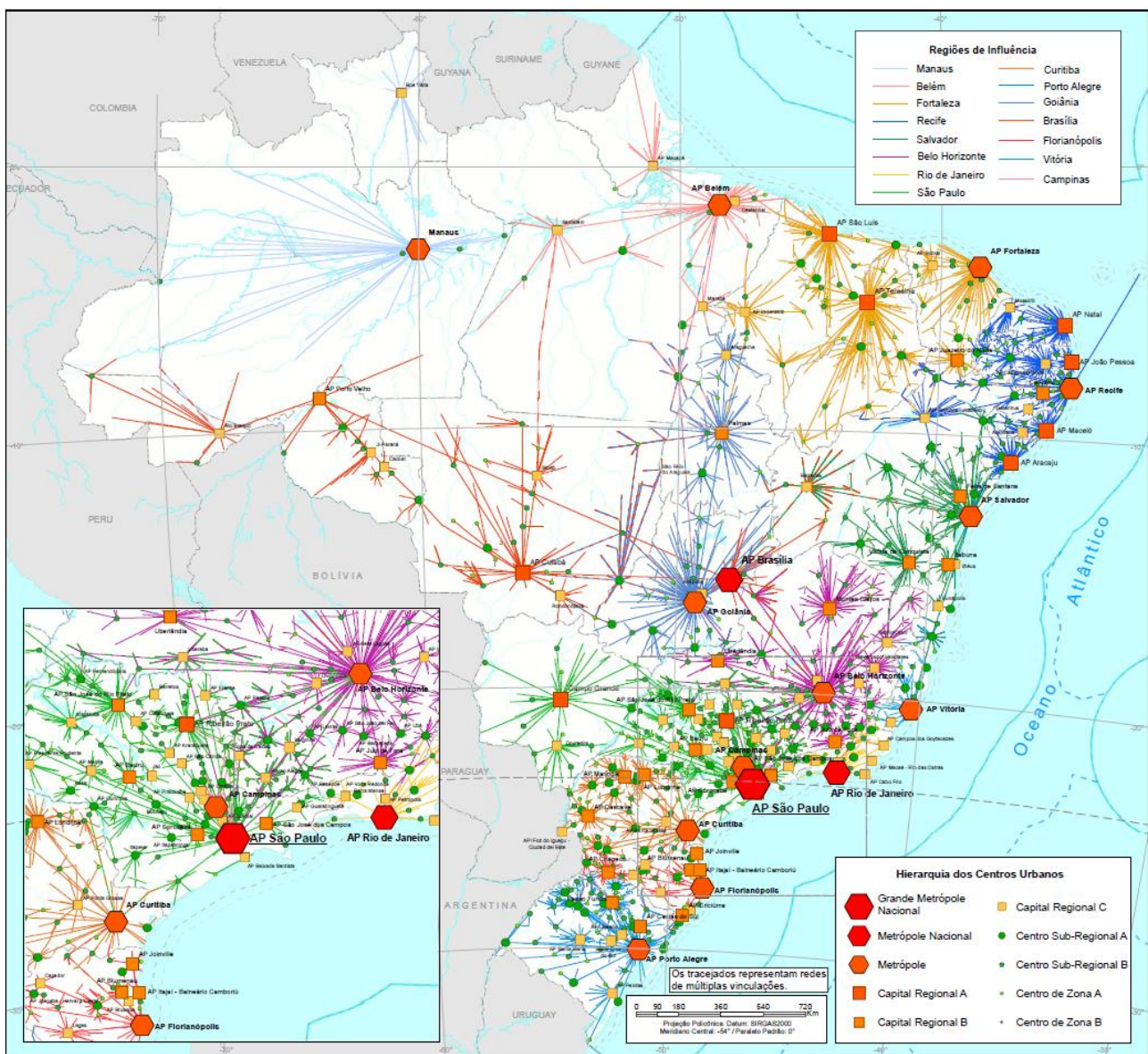
Um indicador simples e eficaz para analisar a densidade da rede urbana é dado pela razão entre o número de habitantes de uma região e o número de cidades de centralidade superior³ ali presente. O indicador permite assim compreender a estrutura urbana ponderando pela população polarizada pelas principais cidades. A região Nordeste apresenta o índice mais elevado (2,28) entre as cinco macrorregiões brasileiras, o que pode ser interpretado como uma relação de 2,28 milhões de residentes para cada cidade de centralidade superior presente na rede. A região Sul, por sua vez, apresenta o menor índice (1,25), revelando uma rede urbana mais complexa e integrada, onde se encontra a proporção de uma centralidade superior para cada 1,25 milhão de habitantes.

² A REGIC apresenta subníveis de centralidade para as categorias Capitais Regionais (A, B, C), Centros Sub-regionais (A, B) e Centros de Zona (A, B). Na Tabela 1, esses grupos são apresentados de forma agregada, de forma a tornar a leitura mais suave e objetiva.

³ Foram definidas como cidades de centralidade superior aquelas classificadas pela REGIC 2018 como Capital Regional ou Metrôpole.

Região	Metrópole Nacional	Metrópole	Capital Regional	Centro Sub-regional	Centro de Zona	Centro Local	Total Geral
Sudeste	2	3	38	120	107	1.074	1.344
Sul	-	3	21	83	90	819	1.016
Centro-oeste	1	1	6	34	45	335	422
Nordeste	-	3	21	88	135	1.436	1.683
Norte	-	2	11	27	21	373	434
Brasil	3	12	97	352	398	4.037	4.899

Tabela 1 – Número de cidades por categoria de centralidade, por macrorregião. Fonte: IBGE (2020) – REGIC 2018.



Mapa 1 – Rede urbana, Brasil. Fonte: IBGE, 2020 – REGIC 2018.

A tabela 2 traz também um outro indicador de densidade da rede de cidades que pode ser tomado como complementar ou homólogo ao primeiro, evidenciando a porção oposta da demografia espacial brasileira: a proporção populacional residente em centralidades inferiores (Centros de Zona e Centros Locais). Segundo a REGIC, os centros de zona e centros locais constituem núcleos essencialmente subordinados, com baixa ou nula capacidade de polarização e que tendem, portanto, a estar mais presentes na composição de regiões de menor articulação urbana.

Uma vez mais, a análise macrorregional revela dois extremos: o menor grau de densidade da rede de cidades na região Nordeste, com 46% da população vivendo núcleos urbanos com baixo nível de centralidade, ao passo que somente 18% da população reside em cidades com esse perfil na região Sudeste. A região Norte, com 44%, apresenta percentual próximo ao Nordeste, porém cabe ponderar que se trata de uma região caracterizada por condições geográficas peculiares, marcada pela reduzida densidade demográfica em função da presença da floresta Amazônica. Logo, é esperado um padrão de ocupação baseado em pequenas cidades. Por seu turno, as regiões Centro-oeste e Sul têm 27% de suas respectivas populações em centralidades de menor nível hierárquico, indicador situado ligeiramente abaixo da média nacional.

Um traço que merece maior atenção é a estrutura de cidades de função intermediária, que exercem papel importante como nós (ou *hubs*) organizadores da rede urbana. Estabelecem fluxos materiais e ofertam serviços para núcleos menores, funcionando assim como articuladores fundamentais para a interiorização de oportunidades de desenvolvimento e contenção de pressões disfuncionais de demandas sociais sobre grandes centros. O Mapa 1 permite visualizar que há poucos núcleos com esse grau de centralidade nas regiões Centro-oeste e Norte. A porção não litorânea do Nordeste, por sua vez, também é caracterizada por poucos núcleos intermediários, consubstanciando uma rede urbana muito ancorada em centros sub-regionais de menor nível de centralidade.

Análise similar à realizada sobre o padrão demográfico da rede urbana pode ser feita também para a base produtiva, a partir dos dados do Produto Interno Bruto das cidades. Agrupando novamente as cidades por ordem de centralidade conforme as categorias da REGIC, temos o quadro expresso pela tabela 3.

Os dados da tabela 3 permitem reforçar conclusões anteriores sobre o padrão hierárquico de distribuição da base produtiva entre as regiões brasileiras. Por um lado, o Sudeste concentra parcela muito expressiva (76%) da sua produção econômica em Metrópoles ou Capitais Regionais. Por outro lado, analisando a base produtiva das centralidades inferiores, fica patente que a participação desses núcleos nas regiões Nordeste (32%) e Norte (32%) é bem superior à média nacional (19%).

Conclusões ainda mais agudas são obtidas quando analisada a variável PIB per capita. De imediato, chama a atenção a profunda e estrutural desigualdade regional, com as regiões Norte e Nordeste apresentando valores de PIB per capita muito inferiores à média nacional. O PIB per capita do Sudeste (R\$ 46,57 mil) é mais que o dobro do observado na região Nordeste (R\$ 19,75 mil), demonstrando uma abissal disparidade de capacidade produtiva instalada entre as duas regiões.

Região	População total 2022 (milhões de hab.)	População / Nº centralidades superiores (1)	População em Cidades Médias (2) (milhões de hab.)	% da População em Cidades Médias	População em centralidades inferiores (2) (milhões de hab.)	% da População em centralidades inferiores
Sudeste	84,85	1,97	20,48	24%	15,12	18%
Sul	29,93	1,25	10,58	35%	8,05	27%
Centro-oeste	16,29	2,04	1,83	11%	4,40	27%
Nordeste	54,64	2,28	7,16	13%	25,37	46%
Norte	17,35	1,33	4,04	23%	7,69	44%
Brasil	203,06	1,81	44,10	22%	60,62	30%

Tabela 2 – Indicadores de densidade da rede urbana, por macrorregião. Fonte: IBGE (2020) e Censo Demográfico 2022. Notas: 1 – Centralidades superiores = Capitais Regionais + Metrôpoles; 2 – Centralidades inferiores = Centros de Zona A + Centros de Zona B + Centros Locais.

Região	PIB total da Região (R\$ mil) (A)	PIB per capita da Região (R\$ mil)	PIB Metrôpoles e Capitais Regionais (R\$ mil) (B)	% do PIB total (B/A)	PIB per capita Metrópoles e Cap.Regionais (R\$ mil)	PIB Centros de Zona e Centros Locais (R\$ mil) (C)	% do PIB total (C/A)	PIB per capita Centros de Zona e Centros Locais (R\$ mil)
Sudeste	3.951.178.316,16	46,57	3.015.129.153,33	76%	117,60	452.771.325,61	11%	29,94
Sul	1.308.201.630,42	43,70	733.143.539,48	56%	46,92	312.975.766,73	24%	38,89
Centro-oeste	792.712.973,86	48,64	470.305.605,09	59%	86,90	200.634.613,00	25%	45,64
Nordeste	1.078.908.792,18	19,75	597.862.993,33	55%	26,60	348.780.874,81	32%	13,75
Norte	478.595.287,40	27,57	234.000.859,30	49%	32,02	151.250.956,71	32%	19,68
Brasil	7.609.597.000,02	37,47	5.050.442.150,52	66%	66,05	1.466.413.536,87	19%	24,19

Tabela 3 – PIB e PIB *per capita* das cidades de centralidades superiores e inferiores, por macrorregião. Fonte: IBGE (2020) e Contas Nacionais/PIB dos municípios 2020.

Merece destaque a região Centro-Oeste, cuja economia cresceu substantivamente nas últimas décadas, de forma que a região já exhibe o maior PIB per capita entre as regiões brasileiras. Tendo em vista que se trata de uma região fortemente assentada na produção agropecuária, a participação importante das centralidades de nível inferior na produção (25% do PIB) e uma eventual fragilidade da rede de cidades médias parecem uma questão menos limitante do que na realidade nordestina.

Cabe analisar, por fim, as diferenças de PIB per capita por nível de centralidade. Em quatro macrorregiões brasileiras, observa-se uma diferença muito grande de PIB per capita entre as cidades do topo e aquelas da base da hierarquia urbana. O descompasso entre topo e base da hierarquia urbana é de quase quatro vezes no caso do Sudeste. Esse traço da economia regional brasileira revela um difícil obstáculo para a promoção de novas centralidades urbanas, uma vez que o salto econômico requerido para que uma cidade passe a uma categoria superior parece ser muito grande na maior parte das macrorregiões. A exceção fica por conta da região Sul, que apresenta uma relativa proximidade entre base e topo, corroborando a presença de uma rede urbana mais coesa.

Análise mesorregional da rede de cidades

O segundo corte de análise proposto, com menor nível geográfico de agregação, diz respeito à escala mesorregional. O estudo “Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias” (IBGE, 2017) subdivide o território nacional em 133 áreas, oferecendo um recorte regional aderente à análise da densidade da rede urbana por refletir as relações de articulação e polarização entre cidades com diferentes níveis de centralidade.

Trata-se, assim, de uma perspectiva que põe em relevo o papel dos núcleos de função intermediária, com capacidade de transmissão de efeitos econômicos para seu entorno. Em regra, espera-se que uma Região Geográfica Intermediária (RGINT) contenha pelo menos uma cidade de centralidade intermediária e/ou superior, que funciona como núcleo urbano organizador da rede e referência na oferta de bens e serviços para seu entorno mesorregional.

A tabela 4 traz algumas estatísticas descritivas sobre o perfil e a distribuição das regiões geográficas intermediárias entre as macrorregiões brasileiras. De imediato, vale destacar que a Região Sudeste apresenta uma quantidade proporcionalmente menor de RGINT se ponderada pelo tamanho da população. A população média de uma RGINT no Sudeste é de 2,57 milhões de habitantes, ao passo que a média brasileira é de 1,53 milhão de habitantes por RGINT. Evidentemente, o valor médio observado nas RGINT do Sudeste é puxado pela presença das grandes metrópoles de influência nacional, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo. Cabe reiterar, contudo, que esse perfil demográfico-espacial do Sudeste indica também um quadro de maior densidade urbana no Sudeste, associado ao maior número de cidades de níveis de centralidade mais elevados. Caracterizam-se, dessa forma, economias mesorregionais de grau mais elevado de complexidade produtiva, com maior capacidade de geração de efeitos multiplicadores pelo encadeamento de bases industriais mais robustas.

Macrorregião	População 2022	PIB 2020 (R\$ mil)	Qtde de Regiões Geográficas Intermediárias	População média por RGINT	PIB médio por RGINT (R\$ mil)
Sudeste	84.835.576	3.951.178.316,16	33	2.570.775	119.732.676,25
Sul	29.936.447	1.308.201.630,42	21	1.425.545	62.295.315,73
Centro-Oeste	16.296.288	792.712.973,86	15	1.086.419	52.847.531,59
Nordeste	54.632.888	1.078.908.792,18	42	1.300.783	25.688.304,58
Norte	17.361.313	478.595.287,40	22	789.151	21.754.331,25
Brasil	203.062.512	7.609.597.000,02	133	1.526.786	57.215.015,04

Tabela 4 – Distribuição da população, do PIB e das regiões geográficas intermediárias, por macrorregião. Fonte: Censo Demográfico 2022; Contas Nacionais/PIB dos municípios; Divisão Regional do Brasil... (IBGE, 2017).

Naturalmente, ao analisar a base econômica tomando como *proxy* os Produtos Internos Brutos por RGINT, também se constata importante grau de heterogeneidade. O PIB médio por RGINT no Brasil é de aproximadamente R\$ 57,2 bilhões. No entanto, esse indicador no Sudeste fica na casa de R\$ 119,7 bilhões (mais que o dobro da média nacional). Por sua vez, as regiões Nordeste (R\$ 25,7 bilhões) e Norte (R\$ 21,8 bilhões) apresentam PIB médio por região geográfica intermediária inferior a 50% da média nacional. Fica evidenciada, dessa maneira, uma camada do desequilíbrio econômico regional no Brasil,⁴ corroborando o cenário já exposto na seção anterior.

O próximo exercício de análise exploratória aqui proposto aborda a inserção das cidades de maior grau de centralidade nas RGINT brasileiras, incluindo agora mais uma camada das cidades de função intermediária. O objetivo consiste em: i) mensurar a concentração da população e do PIB nas cidades-polo (centro sub-regional ou superior) das regiões geográficas intermediárias; e ii) comparar, dentro de cada região geográfica intermediária, o PIB per capita médio das cidades de diferentes níveis de centralidade.

Algumas RGINT (4 na região Norte e 1 na região Centro-oeste) não apresentam nenhuma cidade de nível intermediário ou superior (Centro Sub-regional ou superior) e, portanto, serão excluídas da análise. Dessa forma, o exercício exploratório contemplará 128 regiões geográficas intermediárias. Vale considerar ainda que o corte analítico expresso pelo item “i” acima não se aplica adequadamente às RGINT que sediam capitais de Estado, uma vez que esses núcleos, por construção, acabam concentrando parcela muito elevada (em regra, acima de 80%) da população e do PIB do arranjo territorial em que estão inseridos.

A partir dos dados da Tabela 5, é possível constatar um quadro de relativa heterogeneidade nos graus de concentração demográfica e econômica nas RGINT. Todavia, é razoável afirmar que os indicadores sugerem uma correlação positiva entre regiões “maiores” (maior população e/ou PIB) e maiores índices de concentração, isto é, as RGINT com maior população e/ou base produtiva mais robusta tendem a apresentar maior nível de participação da cidade-polo na economia regional.

⁴ Dentro das macrorregiões, também são observados importantes diferenças nos perfis econômicos e demográficos das regiões geográficas intermediárias (ver tabela 5).

(continuação)

NOME REGINT - Região Geográfica Intermediária	População Total 2022	PIB total 2020 (R\$ mil)	População 2022 Cidades-polo	Participação das cidades polo na população total (%)	PIB 2020 Cidades-polo (R\$ mil)	Participação das cidades polo no PIB total (%)	PIB per capita Cidades-polo (R\$ mil)	População 2022 Entorno	PIB 2020 Entorno (R\$ mil)	PIB per capita Entorno (R\$ mil)	Maior PIB per capita
SUDESTE											
São Paulo	22.575.847	1.307.302.942,31	22.357.866	99%	1.301.063.378,27	100%	58,19	217.981	6.239.564,04	28,62	CIDADES POLO
Rio de Janeiro	12.107.650	579.796.728,57	11.984.483	99%	576.289.138,52	99%	48,09	123.167	3.507.590,05	28,48	CIDADES POLO
Campinas	6.923.533	450.903.005,89	6.028.783	87%	409.730.421,06	91%	67,96	894.750	41.172.584,83	46,02	CIDADES POLO
Belo Horizonte	6.034.855	245.326.810,96	5.484.071	91%	218.562.773,69	89%	39,85	550.784	26.764.037,27	48,59	ENTORNO
Sorocaba	3.070.420	128.337.193,35	2.087.939	68%	93.154.331,59	73%	44,62	982.481	35.182.861,77	35,81	CIDADES POLO
São José dos Campos	2.506.053	122.641.223,44	2.288.333	91%	118.171.093,97	96%	51,64	217.720	4.470.129,47	20,53	CIDADES POLO
Ribeirão Preto	2.554.937	107.565.865,37	1.831.732	72%	77.737.775,48	72%	42,44	723.205	29.828.089,89	41,24	CIDADES POLO
Vitória	2.178.698	87.345.288,64	1.880.843	86%	79.706.851,74	91%	42,38	297.855	7.638.436,90	25,64	CIDADES POLO
São José do Rio Preto	1.633.633	60.106.630,73	1.079.243	66%	40.157.765,24	67%	37,21	554.390	19.948.865,50	35,98	CIDADES POLO
Bauru	1.384.043	57.547.253,42	814.189	59%	36.124.273,23	63%	44,37	569.854	21.422.980,20	37,59	CIDADES POLO
Uberlândia	1.176.446	55.642.257,07	980.946	83%	48.422.503,03	87%	49,36	195.500	7.219.754,04	36,93	CIDADES POLO
Juiz de Fora	2.254.797	53.729.725,50	1.130.715	50%	33.981.416,99	63%	30,05	1.124.082	19.748.308,51	17,57	CIDADES POLO
Pouso Alegre	1.307.888	52.074.345,22	614.627	47%	34.659.046,99	67%	56,39	693.261	17.415.298,23	25,12	CIDADES POLO
Araraquara	1.100.683	47.984.597,82	909.479	83%	40.362.072,43	84%	44,38	191.204	7.622.525,39	39,87	CIDADES POLO
Macaé-Rio Ostras-Cabo F	1.060.933	47.101.141,89	1.038.540	98%	44.053.253,66	94%	42,42	22.393	3.047.888,23	136,11	ENTORNO
Varginha	1.600.336	45.895.823,39	703.801	44%	23.024.366,84	50%	32,71	896.535	22.871.456,56	25,51	CIDADES POLO
V.Redonda - Barra Mansa	989.879	45.066.836,98	743.239	75%	36.231.868,89	80%	48,75	246.640	8.834.968,09	35,82	CIDADES POLO
Campos dos Goytacazes	962.448	42.389.127,12	673.567	70%	35.328.593,81	83%	52,45	288.881	7.060.533,31	24,44	CIDADES POLO
Uberaba	801.220	41.549.728,99	550.538	69%	28.358.823,94	68%	51,51	250.682	13.190.905,06	52,62	ENTORNO
Divinópolis	1.309.596	40.432.807,43	706.863	54%	22.736.844,01	56%	32,17	602.733	17.695.963,42	29,36	CIDADES POLO
Petrópolis	948.904	39.497.703,29	781.466	82%	34.446.412,92	87%	44,08	167.438	5.051.290,37	30,17	CIDADES POLO
Marília	1.023.113	38.464.474,58	581.231	57%	21.829.355,84	57%	37,56	441.882	16.635.118,73	37,65	ENTORNO
Ipatinga	975.382	32.784.118,75	695.652	71%	25.397.675,83	77%	36,51	279.730	7.386.442,92	26,41	CIDADES POLO
Patos de Minas	833.371	31.241.876,50	429.697	52%	17.574.848,40	56%	40,90	403.674	13.667.028,11	33,86	CIDADES POLO
Presidente Prudente	876.088	29.366.961,06	467.320	53%	15.799.176,69	54%	33,81	408.768	13.567.784,36	33,19	CIDADES POLO
Montes Claros	1.607.625	28.566.719,41	636.291	40%	14.636.806,48	51%	23,00	971.334	13.929.912,92	14,34	CIDADES POLO
Araçatuba	777.500	27.610.493,80	453.886	58%	16.730.301,00	61%	36,86	323.614	10.880.192,81	33,62	CIDADES POLO
Barbacena	757.347	23.611.516,63	488.098	64%	17.778.359,78	75%	36,42	269.249	5.833.156,85	21,66	CIDADES POLO
Cachoeiro do Itapemirim	605.132	22.071.339,87	185.784	31%	5.314.337,42	24%	28,60	419.348	16.757.002,45	39,96	ENTORNO
São Mateus	603.165	18.325.096,97	385.301	64%	13.727.508,80	75%	35,63	217.864	4.597.588,17	21,10	CIDADES POLO
Teófilo Otoni	1.136.791	16.708.142,96	259.781	23%	4.768.665,03	29%	18,36	877.010	11.939.477,93	13,61	CIDADES POLO
Governador Valadares	721.026	13.667.435,28	289.416	40%	7.519.458,60	55%	25,98	431.610	6.147.976,69	14,24	CIDADES POLO
Colatina	436.237	10.523.102,99	169.057	39%	5.027.490,42	48%	29,74	267.180	5.495.612,57	20,57	CIDADES POLO
SUL											
Porto Alegre	4.705.738	207.843.845,19	4.324.592	92%	196.699.131,68	95%	45,48	381.146	11.144.713,51	29,24	CIDADES POLO
Curitiba	4.028.102	185.826.671,54	3.615.165	90%	173.945.311,08	94%	48,12	412.937	11.881.360,45	28,77	CIDADES POLO
Blumenau	2.096.379	109.760.979,70	1.658.862	79%	93.763.598,20	85%	56,52	437.517	15.997.381,50	36,56	CIDADES POLO
Cascavel	2.161.279	97.734.939,61	1.266.244	59%	57.521.454,82	59%	45,43	895.035	40.213.484,79	44,93	CIDADES POLO
Joinville	1.433.411	78.245.332,09	1.209.874	84%	66.697.150,90	85%	55,13	223.537	11.548.181,20	51,66	CIDADES POLO
Maringá	1.923.553	72.109.502,10	1.072.004	56%	40.309.330,74	56%	37,60	851.549	31.800.171,36	37,34	CIDADES POLO
Londrina	1.941.781	71.156.494,78	1.239.003	64%	46.325.678,23	65%	37,39	702.778	24.830.816,55	35,33	CIDADES POLO
Caxias do Sul	1.217.098	63.312.382,75	935.944	77%	50.245.891,80	79%	53,68	281.154	13.066.490,95	46,47	CIDADES POLO
Passo Fundo	1.278.979	59.604.351,44	625.849	49%	30.549.647,26	51%	48,81	653.130	29.054.704,17	44,49	CIDADES POLO
Chapecó	1.206.860	54.164.710,66	503.234	42%	23.204.827,83	43%	46,11	703.626	30.959.882,83	44,00	CIDADES POLO
Florianópolis	1.292.072	48.038.543,91	1.266.415	98%	47.276.875,01	98%	37,33	25.657	761.668,89	29,69	CIDADES POLO
Ponta Grossa	963.869	44.933.966,42	588.986	61%	28.296.397,14	63%	48,04	374.883	16.637.569,28	44,38	CIDADES POLO
Santa Cruz do Sul - Lajeac	772.695	35.862.806,10	441.671	57%	25.057.611,15	70%	56,73	331.024	10.805.194,95	32,64	CIDADES POLO
Criciúma	988.112	35.620.964,88	720.686	73%	26.591.931,62	75%	36,90	267.426	9.029.033,27	33,76	CIDADES POLO
Pelotas	980.693	33.901.946,64	685.469	70%	25.340.544,91	75%	36,97	295.224	8.561.401,74	29,00	CIDADES POLO
Ijuí	757.610	32.661.523,54	349.450	46%	14.926.890,79	46%	42,72	408.160	17.734.632,75	43,45	ENTORNO
Santa Maria	729.217	24.620.145,15	467.296	64%	14.914.633,95	61%	31,92	261.921	9.705.511,19	37,06	ENTORNO
Guarapuava	419.643	15.668.911,74	215.660	51%	8.608.388,00	55%	39,92	203.983	7.060.523,73	34,61	CIDADES POLO
Lages	364.995	13.282.495,55	205.026	56%	7.484.550,42	56%	36,51	159.969	5.797.945,14	36,24	CIDADES POLO
Uruguaiana	445.081	13.232.078,10	333.716	75%	9.380.130,65	71%	28,11	111.365	3.851.947,45	34,59	ENTORNO
Caçador	229.280	10.619.038,54	162.667	71%	8.085.887,51	76%	49,71	66.613	2.533.151,04	38,03	CIDADES POLO

Tabela 5 – População, PIB, PIB per capita das regiões intermediárias e perfil espacial cidades-polo x entorno. Fontes: Censo Demográfico 2022; Contas Nacionais/PIB dos municípios; Divisão regional do Brasil... (IBGE, 2017).

A interpretação desse padrão estatístico acima descrito requer maior aprofundamento analítico. Por um lado, pode significar uma lógica estrutural de associação entre crescimento econômico e concentração espacial no plano mesorregional. Nesse caso, o crescimento econômico funcionaria como fator gerador de concentração. Por outro lado, pode expressar uma dinâmica em que o crescimento regional tenha como pré-requisito o fortalecimento das cidades de maior nível de

centralidade, a partir das quais os efeitos econômicos e sociodemográficos poderiam irradiar para o entorno das respectivas RGINT. As duas interpretações não são antagônicas ou mutuamente exclusivas. Pelo contrário, podem representar dois vetores ou duas facetas de um mesmo fenômeno. Contudo, sob o ponto de vista do planejamento regional, a compreensão dessa dinâmica revela-se fundamental, uma vez que pode implicar estratégias distintas de alocação de investimentos.

Uma análise do indicador de PIB per capita no interior das RGINT pode oferecer pistas adicionais acerca da composição econômica regional e capacidade de articulação das cidades-polo no processo de transmissão de efeitos de crescimento econômico para seu entorno. A tabela 5 mostra o PIB per capita nas cidades-polo em comparação com o entorno (centros de zona e centros locais polarizados). A última coluna da tabela indica se o maior PIB per capita na RGINT é atribuído às cidades-polo ou ao entorno, formado por centros de zona ou locais de menor nível de centralidade. Entre as 128 RGINT analisadas, 99 apresentam maior PIB per capita maior nas cidades-polo, corroborando o perfil de concentração anteriormente identificado.

Cumprido destacar as RGINT componentes da região Centro-oeste, que exibem um padrão diferenciado em relação ao restante do país. Das 14 RGINT do Centro-oeste, 10 apresentam PIB per capita maior nas cidades do entorno. Essa configuração pode ser explicada pela forte base produtiva agropecuária da região, que se estrutura naturalmente com maior grau de interiorização.

Sob o ponto de vista da formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, caberia aprofundar a análise das dinâmicas econômicas e demográficas no plano mesorregional, buscando melhor compreensão da configuração espacial das RGINT, sobretudo aquelas com PIB per capita mais parelho entre cidades-polo e entorno, o que indica hipoteticamente a presença de uma articulação urbana mais funcional, com efeitos relacionais positivos entre as cidades de maior e menor nível de centralidade na hierarquia urbana.

Considerações finais

Os exercícios realizados buscaram mobilizar um conjunto básico de dados sobre o padrão econômico e demográfico das regiões brasileiras para efetuar leituras exploratórias do ordenamento territorial do país em duas escalas de análise: macro e mesorregional. Embora o artigo tenha se estruturado a partir de uma abordagem mais direta e empírica sobre a configuração econômico-espacial, cabe nessas linhas finais evocar algumas referências teórico-conceituais para assentar a análise realizada em um campo mais propositivo, projetando caminhos para aprofundamento, novas investigações e subsídios à formulação de políticas.

A tradição alemã em Economia Regional que se desenvolveu na primeira parte do século XX já demonstrava como o espaço se estrutura em redes e/ou áreas de influência a partir de núcleos concentradores de população e capacidade de oferta de produtos e serviços de diversos graus de centralidade. Observa-se nesse processo uma imbricação causal entre concentração demográfica, densidade e diversidade econômica, e a amplitude da área de influência dos núcleos urbanos. Essa lógica de organização espacial se aprofunda com a expansão do capitalismo industrial, com crescentes requisitos de eficiência que demandam infraestruturas e insumos para produção, além de

mercado consumidor denso para maximizar a comercialização dos produtos (CHRISTALLER, 1966; LÖSCH, 1954).

Já na segunda metade do século XX, autores como Perroux (1964, 1967) enfatizam a força polarizadora de atividades produtivas motrizes, sobretudo a indústria, que atuam como vetor centrípeto da organização econômico-espacial. Formam-se, assim, núcleos urbanos que funcionam como polos de desenvolvimento e se aproximam, sob o ponto de vista da morfologia socioespacial, da ideia de centralidades (ou “lugares centrais”) com papel nodal estruturador na rede de cidades. Os polos são concentrações de maior densidade produtiva relativa, que estabelecem relações de encadeamento com seu entorno (região de influência) e que potencialmente favorecem a oferta de serviços públicos e o atendimento a demandas coletivas. No marco do capitalismo urbano-industrial, a extensão dos fatores promotores de bem-estar social está estreitamente correlacionada à geração de empregos de qualidade em setores econômicos dinâmicos. Os encadeamentos produtivos podem impulsionar a geração de oportunidades e rendimentos à população presente no polo e também no seu entorno. “A articulação espacial produzida por meio do funcionamento da rede urbana tem nas relações da cidade para a região a via pela qual a cidade efetiva o seu poder sobre a região” (CORRÊA, 2023, p.31). As regiões se estruturam então em diferentes escalas, recortando e hierarquizando o espaço a partir de polos primazes (centralidades).

Trazendo os conceitos acima para compreender a realidade brasileira, é preciso considerar que o espaço no Brasil se estruturou historicamente com geração de oportunidades sociais e econômicas com intensidades muito diferenciadas nas distintas regiões e escalas territoriais. A extensão do *meio técnico-científico* – conceito desenvolvido por Milton Santos para designar a materialidade do modo de produção incorporada ao espaço – se fez de forma parcial e seletiva (SANTOS, 1997, 2018 [1993]). O meio técnico-científico sintetiza e traduz a ideia de fluidez espacial. As infraestruturas e tecnologias incorporadas em sistemas de transporte e comunicações, além de instituições e serviços urbanos, organizam e hierarquizam o espaço, orientam e criam possibilidades aos fluxos econômicos e demográficos. No caso brasileiro, a organização do território e a rede de cidades, mesmo com crescente integração, refletiu a ação de fatores estruturais de concentração dos investimentos.

Ao longo do século passado, o Brasil evoluiu rapidamente de um país rural para um espaço urbanizado, na esteira de forte crescimento econômico-demográfico e entrada numa rota de maior densidade e diversificação da capacidade produtiva. Entretanto, não foram superados os traços estruturais que organizam as relações sociais de produção, a distribuição dos ativos econômicos e da riqueza produzida, preservando assim o elevado nível de desigualdade. Além disso, e em parte por isso, o processo de industrialização e composição da base produtiva, bem como seus reflexos demográficos, assumiram um padrão espacial fortemente concentrado (CANO, 1990, 2007).

Myrdal (1968) introduziu o método-conceito de causação circular e acumulativa para descrever o processo a partir do qual as economias regionais devem ser compreendidas como sistemas dinâmicos em estado intrínseco e permanente de desequilíbrio. Segundo o autor, a partir de algum impulso inicial “perturbador” da base econômica, gera-se um movimento que tende a se retroalimentar e, por conseguinte, multiplicar seus efeitos de forma sucessiva sobre a realidade social, sejam eles efeitos dinamizadores (positivos) ou estagnantes (negativos). Com isso, o espaço econômico está sob constante processo de reestruturação, sofrendo influências de decisões e fluxos

de várias ordens (políticas, sociais, econômicas, ambientais), capazes de elevar ou reduzir a força polarizadora das regiões.

A formulação de Myrdal traz contribuições não apenas para a compreensão do funcionamento da dinâmica econômica regional, mas também desdobramentos em termos da atividade de planejamento estatal. O arcabouço elaborado pelo autor sueco oferece uma visão não determinística sobre o processo de mudança social. O Estado aparece como instância central, com mecanismos à sua disposição para fomentar, interromper e/ou redirecionar processos sociais em curso. Cabe frisar ainda que o autor supera uma visão estritamente economicista e reconhece a importância dos fatores ditos “não econômicos” ou “exógenos” como influentes nos processos formação e evolução dinâmica das regiões.

Diante do quadro conceitual acima, é possível apoiar-se em uma apropriação eclética da literatura sobre economias regionais para explorar o campo de possibilidades do planejamento regional no Brasil contemporâneo. Combinando lentes de leitura que contemplem a dinâmica de formação das hierarquias urbano-regionais e o papel do Estado como indutor de políticas e investimentos, podem-se estruturar ações de promoção da coesão territorial. O Estado é agente primaz da produção do espaço ao operar instrumentos político-institucionais, normativos e financeiros com grande capacidade para impulsionar ou sustar processos de causação circular e acumulativa.

No contexto da rede de cidades brasileira, o esforço para a emergência de novas centralidades deve constituir objetivo de política pública e demandará investimentos de grande volume, tanto de origem privada quanto governamental, que possam alavancar o potencial das economias regionais. É nesse sentido que cabe aprofundar estudos que busquem identificar núcleos urbanos com potencial para exercer mais fortemente o papel de lugares centrais a partir da irradiação de seu desenvolvimento para a região circunvizinha, especialmente na região Nordeste do Brasil.

O arcabouço conceitual das pesquisas em geociências do IBGE, notoriamente a REGIC e a Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e intermediárias, oferecem marcos referenciais robustos para a análise e planejamento da problemática regional brasileira. Com a adoção de uma análise da hierarquia urbana, contemplando as perspectivas macro e mesorregionais, o presente texto procurou delinear, em caráter exploratório, uma visão de conjunto sobre a divisão inter-regional do trabalho no país, reconhecendo a natureza multiescalar dos fenômenos econômico-espaciais.

Novas abordagens de planejamento regional devem mobilizar ativos conceituais e políticos para impulsionar polos com maior capacidade de transbordamento de efeitos de crescimento econômico e geração de bem-estar social para o entorno. Esforços ulteriores de pesquisa, que analisem as experiências de regiões geográficas intermediárias com maior nível de articulação, poderão trazer contribuições relevantes para subsidiar a construção de estratégias de promoção de um espaço econômico policêntrico no Brasil.

Submetido em 9 de setembro de 2024.

Aceito para publicação em 18 de fevereiro de 2025.

Referências

- BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2012.
- BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
- CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1990.
- _____. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2007.
- CHRISTALLER, Walter. **Central Places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice Hall, (1966) [1933].
- CORRÊA, R.L. Rede Urbana e Organização Espacial. In: **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.68, n.1, jan-jun, 2023.
- DINIZ, C. **Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro**: desafios e oportunidades. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2013.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- _____. **Divisão Regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- _____. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- LÖSCH, August. **The economics of location**. New Haven: Yale University, 1954 [1940].
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- PERROUX, François. Economic space: theory and applications. In: FRIEDMANN, J., ALONSO, W. (Eds). **Regional development and planning**. Cambridge: MIT, 1964.
- _____. **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes, 1967.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2021.
- SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1997.
- _____. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2018. [1993].